

AZ 1971-ES TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓ a települések szerepkörének kijelölésével máig ható változásokat eredményezett a kistelepülések életében. A termelészövetkezet, a tanács, majd az iskola – azaz a munkalehetőség, az ügyintézési, tanulási lehetőségek – körzetesítése a kistelepülések nagy részében olyan szelektív elvándorlási folyamatot indított meg, amely ezen települések sorsát hosszú távra megpecsételte. Ma már nem az a kérdés, hogy e lépést politikai megfontolások, vagy az erőforrások racionálisabb elosztására való törekvés motiválta, hanem inkább az, hogy milyen következményekkel járt ez a folyamat, és milyen tanulságok vonhatók le abból a jövőben felmerülő racionalizálási törekvésekre nézve.

A kistelepülési iskolák száma

A településfejlesztési koncepció máig tartó hatása legszembetűnőbben az általános iskolai hálózat alakulásában ragadható meg. Az általános iskolák számának az 1950-es évek óta tartó fokozatos csökkenése a '70-es évek derekára felgyorsult, s a '80-as évek végére számuk az 1945 évinek a felére zsugorodott, majd az 1990-es évek elején ismét növekedésnek indult (Forray, 1995). A növekedésben a korábbi csökkenés ellenhatását fedezhetjük fel. 1990-től, az önkormányzati törvény elfogadását követően számos település ragadta meg az önállósá válás lehetőségét, az önkormányzatok száma számottevően megemelkedett. Az önkormányzati törvénnyel az általános iskolák alapításának és fenntartásának joga és kötelessége is az önkormányzatok kezébe került, s az iskolafenntartás terhei részben átkerültek a fenntartókhoz. Az iskola intézményében az újonnan önállósult kistelepülések önállóságuk egyik legfontosabb biztosítékát látták, különösen az 1970-es évek településfejlesztési törekvéseinek keserű iskolakörzetesítési tapasztalatai után. Az önállósult kistelepülések ezért nagy számban indították újra saját iskoláikat.

Egy település rangját az ott működő intézmények adják meg. Ezek működtetésének haszna nem annyira önmagában, mint inkább az ehhez kapcsolódó támogatás megszerzésében, illetve talán még inkább azokban a közvetetten érvényesülő hatásokban érzékelhető, amelyek a lakosság számának vagy összetételének alakulásában, a fogyasztás, a kereskedelem, a közlekedés és a közélet terén kamatoznak – azaz a település egészének életére kihatnak. A nagyobb területi kisugárzású intézmények fenntartása hozzájárulhat a település fejlődéséhez, az önálló léthez minimálisan szükséges intézmények – hivatal, munkahely, iskola – megléte a település életképességéhez, megmaradásához – legalábbis lakosainak reményei szerint.

Az újonnan önállósult kistelepülési önkormányzatok számára az iskolafenntartás nehéz feladat, sokuk csak nagy áldozatok árán és célszerűtlenül tudja azt fenntartani. Ennek ellenére a kisebb önkormányzatok többsége a település nagyságától és a gyerekek számától függetlenül helyi feladatnak tekinti az alapoktatás kiépítését és fenntartását, s nagy számban indítottak, illetve működtetnek ma is iskolát. Nagyrészt ennek következménye, hogy az általános iskolák száma az elmúlt években jelentős mértékben megemelkedett.

Az önállósodási törekvéseket jelzik az újonnan indított iskolák adatai is. Az iskolák – s ezen belül a kisiskolák – számának növekedése nem járt együtt az osztatlan iskolák számának növekedésével, sőt, ezek száma folyamatosan csökkent. A kilencvenes évek első öt évében az önálló igazgatású iskolák száma emelkedett, s ugyancsak nőtt az egészen kicsi, 3 évfolyamos iskolák száma, miközben csökkent a nem önálló igazgatású iskoláké. Az intézményhálózat elaprózottságát mutatja, hogy az 1995/96-os tanévben az általános iskolák közel 20 %-a működött 4 évfolyammal, vagy annál kevesebbel, miközben a tanulóknak mindössze 4,1 %-a járt ilyen iskolákba.

Az általános iskolák száma az iskolák jellege szerint

	Osztott	Részben osztott	Osztatlan	Önálló igazgatású	Közös igazgatású	Nem önálló igazgatású	1-3 osztályos
1990/91	2952	154	442	2617	328	603	511
1991/92	3034	167	440	2941	322	378	531
1992/93	3106	193	418	3033	360	324	584
1993/94	3185	174	412	3107	383	281	589
1994/95	3218	202	394	3152	417	245	574

(Forrás: MKM oktatási statisztika, 1994.)

Ha azt vizsgáljuk, hogy milyen nagyságú települések tartanak fenn kis létszámmal működő iskolákat, és hogy az ország mely részein fordulnak elő ilyenek a leginkább, igen nagy különbségeket találunk. A legkisebb iskolák többsége az 1000 fő alatti, és az 1000 és 2000 lakos közötti településeken található. A legkisebb iskolafenntartó települések 200 és 500 lélekszám közöttiek, iskoláik 20 tanuló alatti létszámmal működnek. Az 500 és 1000 fős települések 20-50, az 1000 lakos körüliek 50-100 tanuló befogadó iskolák fenntartására képesek. Az ennél nagyobb települések már nagy valószínűséggel nyolc évfolyamos általános iskola fenntartására is képesek, de még mindig csak igen gazdaságtalanul működtetik azt. A kisiskolák térbeni megoszlása a településhálózat elrendezését követi. Kisiskolák leginkább az aprófalvas településhálózattal jellemezhető térségekben, az ország északi és nyugati vidékein találhatók.

Kistelepülések által fenntartott kisiskolák létszáma

	Tanulólétszám									
	1-10 fő		11-20 fő		21-50 fő		51-100 fő		Összesen	
Lakosság	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1-200	1	50	0	0	1	50	0	0	2	100
201-500	30	19	83	52,5	35	22,2	10	6,3	158	100
501-1000	12	3,3	43	10,9	170	43,3	168	42,7	393	100
1001-	30	7,1	42	10	145	34,5	203	48,3	420	100
Összesen	73	7,5	168	17,3	351	36,1	381	39,2	973	100

(Forrás: MKM oktatási statisztika, 1994.)

Az intézmények indítása, újraindítása következtében az iskolák számának emelkedése sajátos módon olyan időszakban következett be, amikor a tanulók száma az általános iskolákban már évek óta fogy, s a települési önkormányzatok és a lakosság teherbíró ereje is csökkenőben van. A tanulólétszám csökkenése a demográfiai hullámvölgy következtében az elmúlt években az oktatási rendszer minden szintjén éreztette hatását – igaz, az adatok tanúsága szerint a csökkenés a kistelepülési iskolákat kevésbé érintette, mint a városi, nagyobb települések általános iskoláit. A gyereklétszám csökkenése 1990 és 1994 között a budapesti iskolákban volt a legnagyobb mértékű, és az északi és a keleti országrészben volt a legkisebb.

Egy iskolára jutó tanulók száma településtípusok szerint (1990 = 100 %)

	1990	1994	%
Budapest	524	386	73,66
Megyei jogú város	524	390	74,43
Város	495	396	80
Község	195	163	83,59
Átlag	219	183	83,56

(Forrás: KSH statisztika 1994., TSTAR adatbázis)

Egy iskolára jutó tanulók száma régiók szerint (1990 = 100 %)

	1990	1994	%
Budapest	524	386	73,66
Nyugat-Magyarország	170	138	81,18
Közép-Magyarország	290	236	81,38
Kelet-Magyarország	278	241	86,69
Észak-Magyarország	188	166	88,3
Átlag	219	183	83,56

(Forrás: KSH statisztika 1994., TSTAR adatbázis)

Finanszírozás

A kistélepülések által fenntartott kisiskolák egyik legsúlyosabb gondja a kedvezőtlen anyagi helyzet. A kisiskolák az átlagos méretű iskolákhoz viszonyítva magasabb fajlagos költséggel működnek, a gyakran eleve kedvezőtlen épületadottságok (pl. fűtési viszonyok) magas dologi költségekkel járnak. Az alacsony tanulólétszám miatt magasak a személyi, bérjellegű kiadások is. Köztudomású, hogy az oktatási költségek finanszírozása részben az önkormányzatokhoz juttatott központi fejkvóta, részben a fejkvóta helyi kiegészítése révén történik. A két forrás egymáshoz viszonyított aránya azonban településtípusonként különböző: minél kisebb a település, annál több kiegészítésre van szükség. Az oktatásfinanszírozás alapelveiből fakadóan tehát a kistélepülési önkormányzatoknak eleve hátrányosabb helyzetben kell megoldaniuk feladatellátási kötelezettségeiket. Ugyanakkor a kistélepülési önkormányzatoknak kevesebb esélyük van helyzetük saját erőből történő javítására, mint a nagyobb községeknek, városoknak. A városoknak általában a helyi adókból származó saját bevételi forrás is rendelkezésükre áll, s nagyobb a mozgásterük az intézmények közötti pénzeszközök átcsoportosításában is. A kistélepüléseknek minderre nincs módjuk, s nem számíthatnak a helyi lakosság vagy a helyi vállalatok jövedelemtermelő képességére sem. A kistélepülések anyagi helyzete az elmúlt évek folyamán lényegesen romlott. Az 1990-es évek elején még a központi támogatás jelentette az oktatási intézmények fenntartásában a döntő

forrást, de a teherviselés fokozatosan áttevődött a közvetlen fenntartókra. Ennek következtében a gyenge gazdasági erejű kistelepülések terhei aránytalanul megnövekedtek. Helyzetükön céltámogatásokkal próbálták javítani, de ezek nem bizonyultak elegendőnek. Első ízben az 1997. évi költségvetés ismerte el a kistelepülések többletterheit, amikor külön támogatásban részesítette a 3000 fő alatti, illetve a 3000 és 3500 fő közötti lélekszámú, önálló közigazgatással rendelkező községek oktatási feladatellátását – az előbbi esetben 20000, az utóbbiban 10000 Ft tanulónkénti összeggel.

Szakmai kompetencia

Az oktatási feladatellátást a kistelepüléseken számos szakmai probléma nehezíti: a szakértelem hiánya, az ezzel összefüggő szereptévesztések, az információhiány, a politikaformálás gyakorlatlansága, a településközi koordinációért való felelősség hiánya, a szakmai tevékenység értékelésének és tervezésének hibái. A decentralizált közoktatásirányítási rendszer egyik általános problémája a helyi demokrácia és a szakszerűség követelményeinek egyensúlyban tartása. A legnagyobb problémát ez a kistelepüléseken jelenti, ahol az önkormányzatok kis mérete nehezíti a szakszerűség megvalósulását. Az önkormányzatok növekvő száma ugyan kedvez a helyi érdekek érvényesülésének, de nem kedvez a közoktatás szakszerű irányításának. Az 1000 fő alatti és az 1000-3000 lakos közötti községek túlnyomó többségében például az önkormányzatoknál nincs a közoktatásért felelős szervezeti egység, vagy megfelelő képzettséggel rendelkező személy (Halász, 1996a).

A kisiskolák megoszlása tanulólétszámuk alapján

	Iskolák száma	Összevont osztályok (%)	Tanuló/pedagógus	Tanuló/osztály
-20	241	90,9	7,5	10,6
21-60	422	45	9,4	13,5
61-100	313	8,2	8,6	13
101-200	901	2,8	10,3	18,1
Országos átlag		2,1	11,3	21,2

(Forrás: MKM oktatási statisztika, 1994.)

Kedvezőnek tűnik viszont ezekben az iskolákban az egy pedagógusra, valamint az egy osztályra jutó tanulók száma. Ugyanakkor problémát jelent az osztatlan oktatás és a megfelelő képesítéssel rendelkező, megfelelő szakos tanárok (például idegennyelv szakosok) hiánya, a helyettesítés megoldatlansága, bizonyos oktatási formák – 9-10. osztály, speciális szakiskola stb. – működési feltételeinek hiánya.

A településtípusok közötti különbségeknek jó indikátora lehet a képesítés nélküli pedagógusok aránya: míg a városokban ez elhanyagolható mértékű (Budapesten 1,77 %, a megyei jogú városokban 0,76 százalék, más városokban 1,06 %), addig a községekben arányuk 3,36 %. Különösen rossz helyzetben vannak ebből a szempontból a kisközségek, az 1000 fő alatti lakossággal bíró települések, ahol a pedagógusok 4,65 %-a tanít megfelelő képesítés, diploma nélkül.

Tanulmányi eredményesség

A tanulmányi eredményességre vonatkozóan a hazai Monitor vizsgálatok szolgálhatnak támpontul. Az elmúlt években folytatott vizsgálatok a tanulmányi eredmények romlásáról tanúskodnak az oktatási rendszer minden szintjén, mind az olvasási készség, mind a matematikai teljesítmények tekintetében. Településtípusok szerint legnagyobb mértékű romlást a falusi iskolákban mérték, s ez elsősorban a matematikai teljesítményekben jelentkezett. A település jogállása szerint a tanulmányi eredményesség a városi iskolákban a legjobb és a községi iskolákban a leggyengébb. A budapesti iskolák eredményesség tekintetében differenciáltak, a megyei jogú települések iskolái viszont a gyengébb mezőny felé húznak.

Az iskolák tanulmányi eredményessége településtípusonként

	Budapest		megyei jogú város		egyéb város		község		összes	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Gyenge	6	30	11	44	7	33,3	7	53,8	31	39,2
Közepes	7	35	7	28	4	19	5	38,5	23	29,1
Jó	7	35	7	28	10	47,6	1	7,7	25	31,6
Összesen	20	25,3	25	31,6	21	26,6	13	16,5	79	100

(Forrás: Halász 1996b)

Egy másik vizsgálat (Halász, 1996) a tanulmányi eredményesség mellett az iskolák nevelési-szocializációs eredményességét, a deviáns viselkedésformák előfordulási arányát is vizsgálta a tanulók között. Az elemzés szerint az előfordulások gyakoriságát befolyásolta a település jogállása és gazdagsága: a deviáns viselkedésformák előfordulási aránya a megyei jogú városokban volt a leggyakoribb, a községekben és az egyéb városokban pedig a legritkább.

Deviáns tanulói viselkedésformák előfordulási aránya különböző településtípusokon

	Budapest		Megyei jogú város		Egyéb város		Község		Összes	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Kevés	3	15	1	4,2	4	19	4	30,8	12	15,4
Átlagos	9	45	7	29,2	8	38,1	3	23,1	27	34,6
Sok	8	40	16	66,7	9	42,9	6	46,2	39	50
Összesen	20	25,6	24	30,8	21	26,9	13	16,7	78	100

(Forrás: Halász 1996b)

Az oktatás eredményessége tehát a kistelepülési iskolákban ellentmondásos: míg a tudásátadást illetően ezek az iskolák nem működnek eredményesen, s helyzetük ebben a vonatkozásban romlik, kedvezőbb a kép nevelési eredményeiket tekintve. Az iskolák és a települések kis mérete kedvez az eredményes szocializációnak, de nem okvetlenül kedvez a hatékony oktatómunkának.

Kötelező feladatellátás

A kistérségi önkormányzatokat jelenleg senki sem kényszeríti önálló iskola fenntartására. Az önkormányzati törvény szerint: „a helyi önkormányzat feladatait a meglévő intézményeinek fenntartásával, társulásban való részvétellel vagy más megállapodás alapján látja el.” A törvény tehát feladatellátásról, és nem intézmény létesítéséről rendelkezik, az önkormányzatra bízva annak eldöntését, hogy kötelező feladatát milyen módon és formában látja el. Vagyis az önkormányzat úgy is teljesítheti kötelező feladatait, hogy megállapodást köt egy másik önkormányzattal. A településközi együttműködések azonban még nem terjedtek el széles körben, legalábbis erre utalnak a kistérségeken működtetett nyolcévnyi általános iskolák, illetve az ennél kevesebb évfolyammal működő intézmények viszonylag magas száma. A központi iskolába bejáró tanulók aránya ugyan az aprófalvas régiókban a legmagasabb, de ebben a tekintetben az elmúlt években inkább csökkenés, mint növekedés volt tapasztalható.

Központi iskolába bejáró tanulók aránya a 6-13 évesek között (1990 = 100 %)

	1990	1994	%
Budapest	3,36	1,12	33,33
Nyugat-Magyarország	19,1	11,19	58,59
Közép-Magyarország	7,32	3,92	53,55
Kelet-Magyarország	7,26	3,89	53,58
Észak-Magyarország	11,07	11,96	108,04
Átlag	13,63	9,33	68,45

(Forrás: KSH statisztika 1994., TSTAR adatbázis)

A tapasztalatok arra utalnak, hogy a települések közötti megállapodások a szakmai lehetőségek jobb kihasználása mellett a tankötelesek ellátásának gazdaságosabb formáját valósítják meg. A megállapodás eredményezhet költség-hozzájárulást a más településekről bejáró tanulók után, tanárok közti szakmai kooperációt, vagy közös iskolafenntartást. Jelenleg az előzetes megállapodások, a településközi koordináció hiánya még gyakori konfliktusforrás egyes települések, illetve önkormányzatok között. Vita folyik a bejáró tanulók után járó támogatás körül, mert a „vendégtanulók” lakóhelyi önkormányzata nem hajlandó, vagy nem tudja biztosítani az állami támogatás és a tényleges ráfordítás közti különbséget és emiatt a befogadó önkormányzatra többletkiadások hárulnak.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a szabályozás és a jelenlegi támogatási formák az együttműködések létrejöttét csak mérsékelten ösztönzik, egyes elemek pedig kifejezetten ellenérdekeltséget teremtenek. Mind a községek, mind az intézmények finanszírozási szabályai inkább a saját feladatellátást támogatják, a saját intézményfenntartásra ösztönöznek. Jogi problémát jelent, hogy a társulás nem önálló jogi személy, így egyes támogatási formákból nem részesülhet, és hogy a társulási megállapodásban nem vehet részt más, csak önkormányzat - ami kizárja a gazdasági vagy civil szereplők (és források) lehetséges körét a potenciális intézményfenntartók köréből. Anyagi jellegű gondot jelent az intézményi mutatóktól függő normatíva, amelyet a szolgáltatást igénybevevő önkormányzat kap meg.

Vagyis a finanszírozás révén történő ösztönzésnek lehetne ugyan szerepe a megállapodások létrejöttében, de ennek egyelőre még hiányoznak a hatékony technikái.

Az intézményfenntartói társulások vizsgálatának tapasztalatai azt mutatják, hogy az 500 és 1000 közötti lakosú települések működtetnek a legnagyobb valószínűséggel társulásban iskolát. A társulás az esetek többségében korábbi kapcsolatok, együttműködési modellek (pl. körzetesítés) mentén éledtek újjá, és az ilyen iskolák jobb kihasználtság mellett működnek, mint az a székhelytelepülésen önállóan lehetséges volna. Az iskolafenntartó társulások elterjedtsége térségenként igen változó. Ennek oka részben a településszerkezetben, részben pedig a korábbi tapasztalatokban, hagyományokban rejlik. Településhálózati jellemzőkre vezethető vissza, hogy az alföldi régióban az 500-1000 fős települések kisebb valószínűséggel társulnak más településekkel, mint az aprófalvas térségekben, hiszen itt ezek a települések a legkisebbek, s nem nagyon van kivel társulniuk. Az ország keleti részein a társulások hiánya inkább történeti okokra vezethető vissza, itt a korábbi együttműködési minták hiányoznak.

Az oktatásfinanszírozás rendszere az 1997-es költségvetési évtől vette először figyelembe a településen kívül megoldott feladatellátás pluszköltségeit: a költségvetés tanulónként 9000 Ft hozzájárulással támogatja a nem állandó lakóhelyükön iskolába járó tanulók ellátását, s 10800 Ft-tal az intézményfenntartó társulást létrehozó önkormányzatot.

IMRE ANNA

IRODALOM

ANNÁSI FERENC – HALÁSZ GÁBOR – NAGY MÁRIA (szerk.): Önkormányzatok és közoktatás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992.

FORRAY R. KATALIN – KOZMA TAMÁS: Társadalmi tér és oktatási rendszer. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992.

FORRAY R. KATALIN: Önkormányzatok és kisiskolák. In: *Educatio*, 1995/Tavaszi

HALÁSZ GÁBOR: A helyi közoktatás-irányítás szervezete, működése és személyzete. In: Nagy Mária (szerk.): *Önkormányzatok és a közoktatás*. Nyíregyháza, 1996/a

HALÁSZ GÁBOR(szerk.): Oktatási minőség és decentralizált oktatásirányítás. Kézirat. Budapest, 1996/b

HALÁSZ GÁBOR – LANNERT JUDIT (szerk.): Jelentés a magyar közoktatásról – 1995. Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 1996c

HORVÁTH M. TAMÁS: A településközi együttműködés jogi kérdései. Kézirat. 1996.

KOZMA TAMÁS: Hátrányos helyzet. Tankönyvkiadó, Budapest, 1975.

GYÖRGYI ZOLTÁN – IMRE ANNA: Iskolafenntartói társulások tapasztalatai és problémái. (Kézirat) Oktatókutató Intézet, Budapest, 1997.

NAGY MÁRIA (szerk.): Önkormányzatok és a közoktatás. Nyíregyháza, 1996.